



Sicilia: quali riforme per la rinascita

Giornata di studi - 4 novembre 2016

La geografia
dello
sviluppo
nell'area
intermedia



Giuseppe Sigismondo Martorana

La nuova geografia dello sviluppo

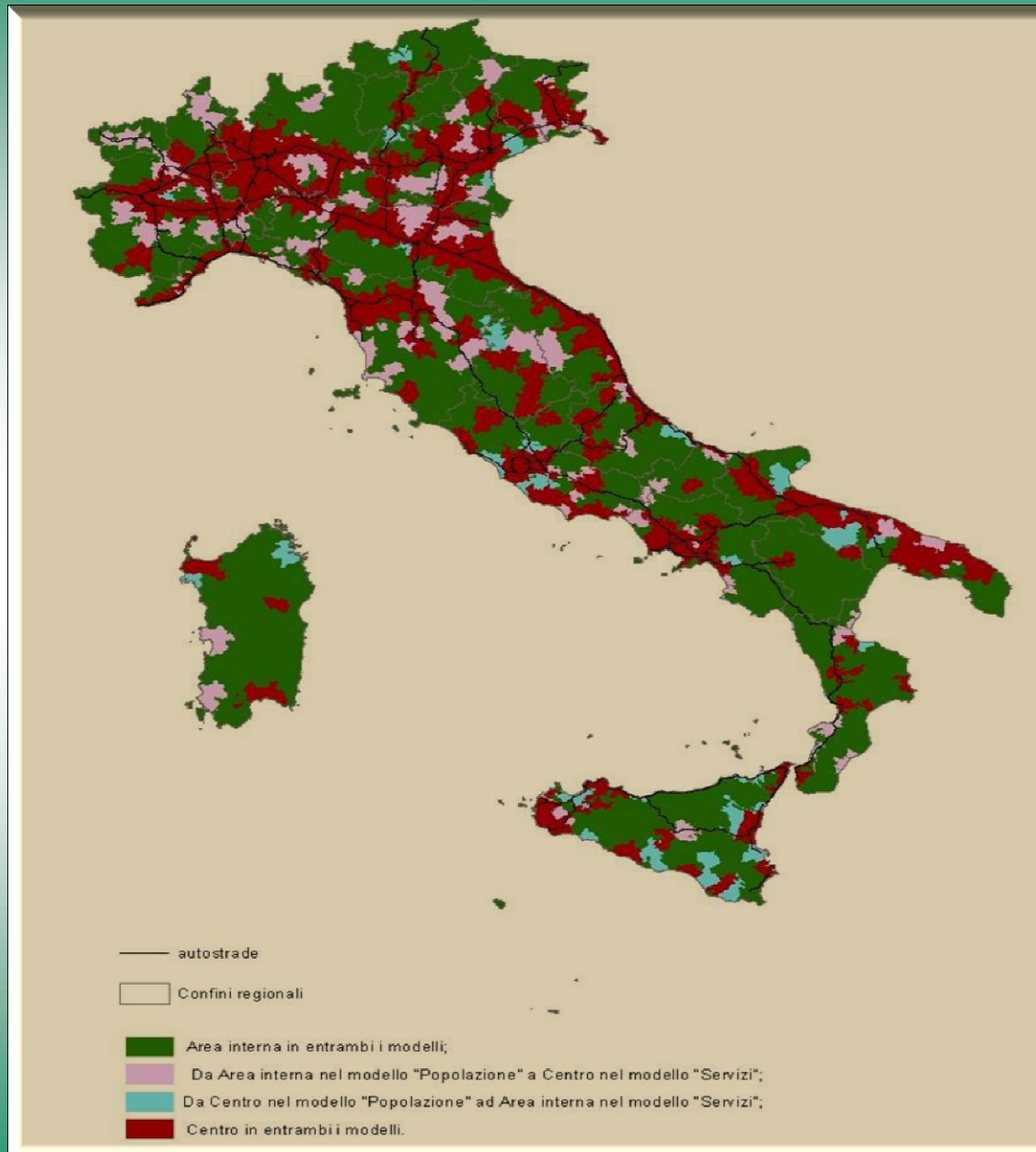
Il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020 è ispirato ad un'idea di sviluppo basata sui «luoghi». Nei documenti di programmazione si dà pertanto massimo rilievo all'approccio *place based* o *local oriented*.

Le nuove politiche di sviluppo tengono in considerazione «spazi di sviluppo» di rango sub regionale, i quali trovano una loro definizione nelle priorità individuate per il periodo di programmazione 2014- 2020: Mezzogiorno, Città e Aree interne.

La carta che segue mostra la classificazione del territorio italiano in «Centri» e «Aree interne». Con la definizione «area interna» ci si riferisce ad aree deprivate dal punto di vista della struttura demografica e dei servizi essenziali. La classificazione tiene conto di due diversi criteri: quello della «popolazione » (caratteristiche demografiche riferibili in sintesi al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione) e quello dei «servizi» (dotazione dei servizi di istruzione, sanità e trasporti). Le aree di colore rosso sono classificate come Centri secondo tutti e due i modelli. Le aree in verde sono classificate come Aree Interne secondo tutti e due i modelli. Le aree di colore rosa sono Aree Interne nel modello «popolazione» e Centri nel modello «servizi». Le aree di colore azzurro sono Centri nel modello popolazione e Aree Interne nel modello «servizi».

La carta mostra chiaramente che la maggior parte del territorio italiano è costituito da Aree Interne. Emergono altresì profonde differenze fra Nord e Sud evidenziate, in particolar modo nel raffronto fra il nord della penisole e la Sicilia, dalla presenza, nel primo caso, di numerose aree classificabili come Interne dal punto di vista della «popolazione» e come Centri dal punto di vista dei «servizi» e viceversa, in Sicilia, dalla presenza di numerose aree che a fronte di caratteristiche di Centro sotto il profilo della «popolazione» hanno caratteristiche da Area Interna per quanto concerne i servizi.

“Centri” e “Aree interne”




Poli ed Aree Interne in Sicilia

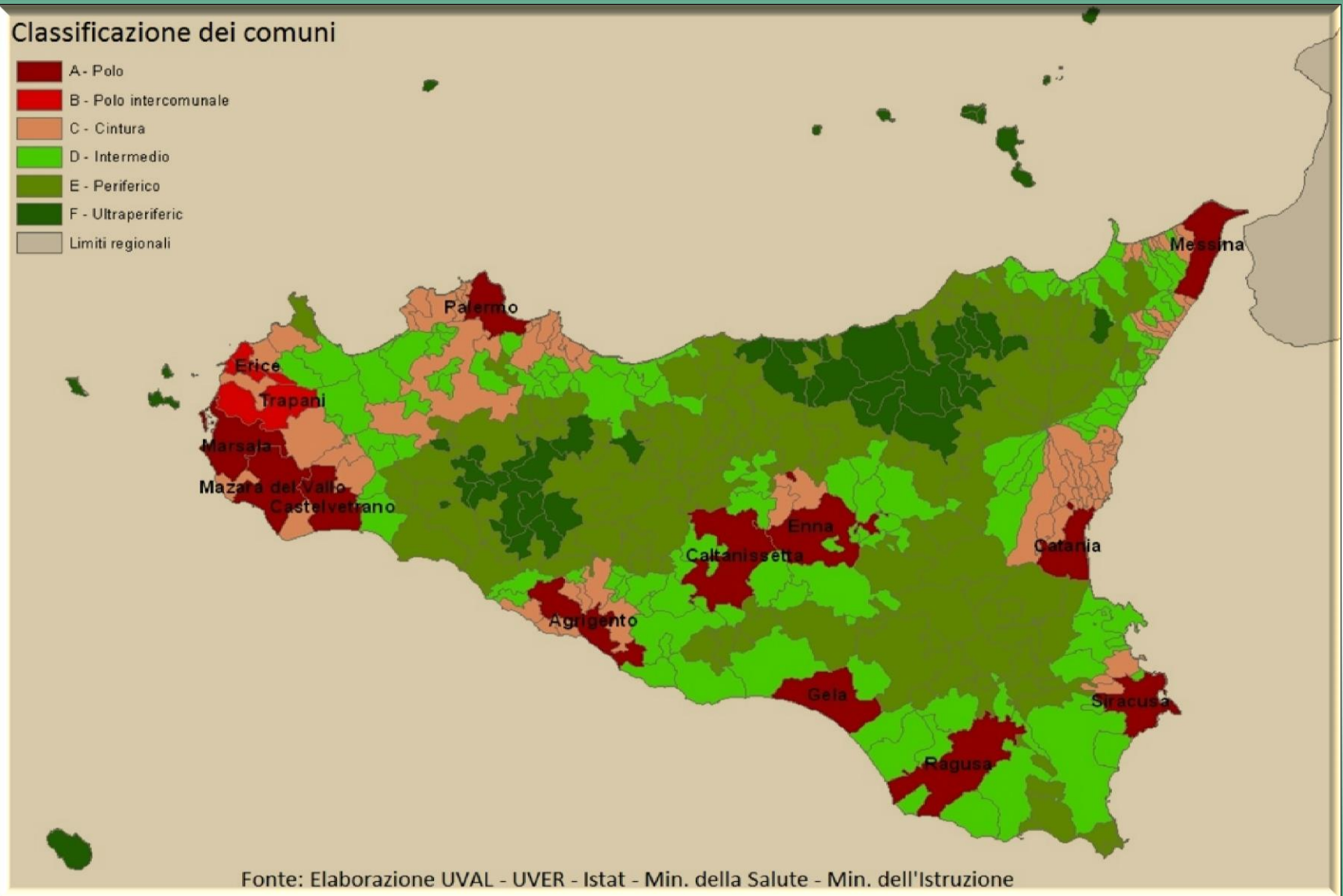
La carta che segue mostra la classificazione del territorio siciliano in Poli ed Aree interne.

Oltre ai capoluoghi di provincia (Trapani è considerato polo intercomunale insieme ad Erice), sono state classificate come Poli anche altre aree (Mazara del Vallo – Marsala – Castelvetro e Gela).

Poli e Aree Interne in Sicilia

Classificazione dei comuni

-  A - Polo
-  B - Polo intercomunale
-  C - Cintura
-  D - Intermedio
-  E - Periferico
-  F - Ultraperiferico
-  Limiti regionali



Nuova geografia e nuovi strumenti di sviluppo

Gli strumenti previsti per lo sviluppo *place based* nel periodo di programmazione comunitaria 2014-2020 sono essenzialmente riconducibili a tre tipologie:

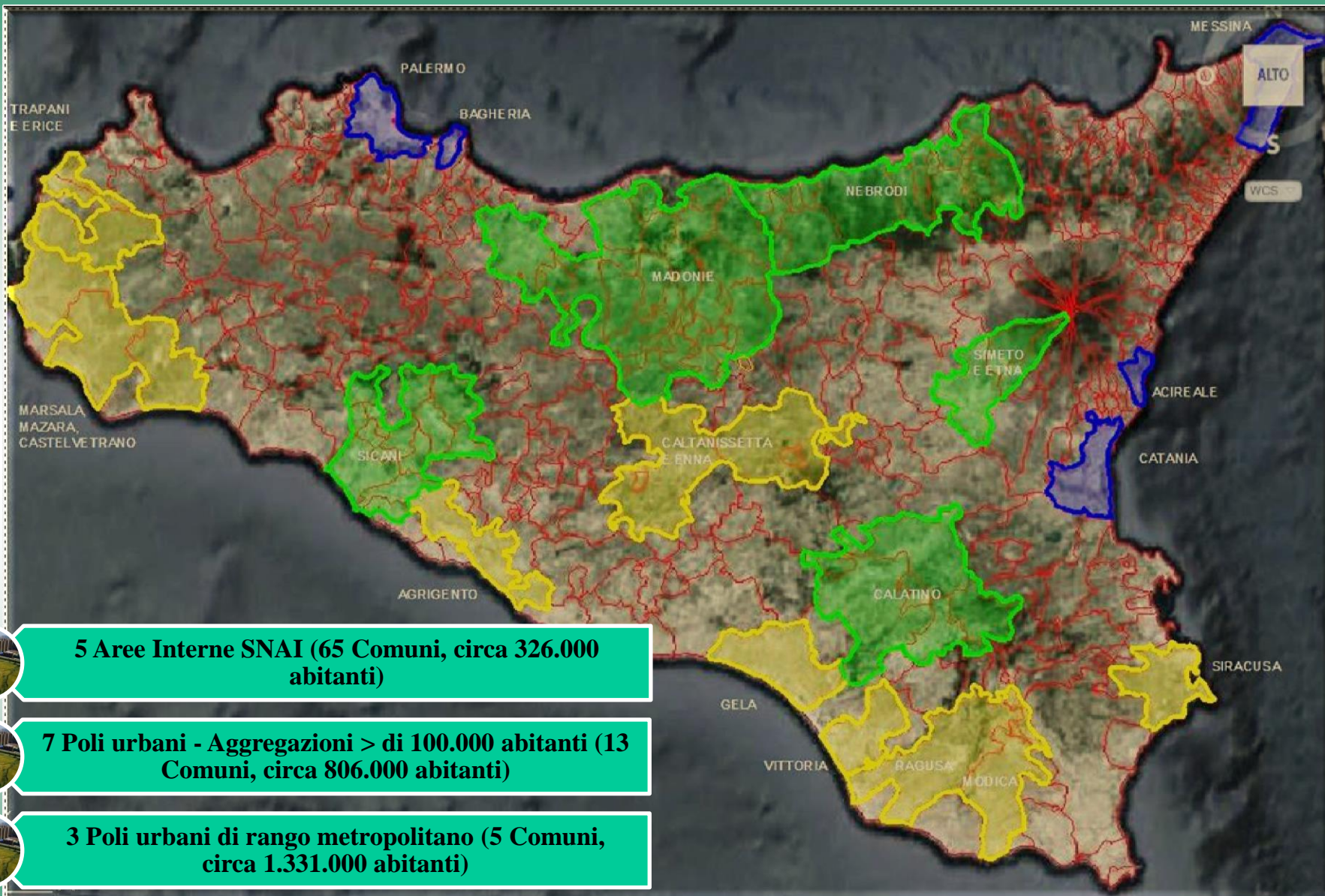
- 1) gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI);
- 2) gli strumenti della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI).
- 3) l'integrazione, attraverso l'approccio plurifondo, con il metodo Community Led Local Development (CLLD)

In Sicilia, gli ITI sono di fatto riconducibili a due tipologie: quelli urbani, riservati alle tre Città Metropolitane (in blu nella carta che segue) e ai centri urbani o loro aggregazioni superiori ai 100 mila abitanti (in giallo nella carta che segue); quelli riservati alle 5 Aree Interne che partecipano alla SNAI (in verde nella cartina carta che segue).

Le 5 aree individuate per la Snai godono dunque, oltre che delle risorse messe a disposizione da tale strategia, anche delle risorse messe a disposizione per gli ITI.

Dunque, mentre i poli urbani di diverso rango e le 5 aree SNAI avranno a disposizione strumenti strategici e risorse per lo sviluppo locale, invece la gran parte del territorio regionale (si vedano i dati nella carta che segue) avrà a disposizione, nella migliore delle ipotesi, solamente lo strumento già ampiamente sperimentato e consolidato sia pur con risultati non univoci della strategia per lo sviluppo rurale (approccio LEADER) espressa attraverso i Gruppi di Azione Locale (Gal). Per quest'ampia porzione di territorio regionale interessata dall'approccio LEADER, l'unica novità rispetto ai periodi di programmazione precedente riguarda la possibilità di integrare la programmazione per lo sviluppo con altri fondi (oltre a quello per lo sviluppo rurale, LEADER). In questa fase è stata prevista un'integrazione con scarsissime risorse provenienti dal solo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

“Metropoli”, “Poli urbani” e “Aree interne SNAI” in Sicilia



5 Aree Interne SNAI (65 Comuni, circa 326.000 abitanti)

7 Poli urbani - Aggregazioni > di 100.000 abitanti (13 Comuni, circa 806.000 abitanti)

3 Poli urbani di rango metropolitano (5 Comuni, circa 1.331.000 abitanti)

307 Comuni (su 390 totali) circa 2.596.000 Siciliani esclusi da SNAI, ITI, PON METRO, etc.

La Sicilia «rurale»

Le carte che seguono mostrano, per il periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 (allo stato attuale sono ancora in corso le istruttorie per l'approvazione dei Piani di Azione Locale dei GAL per il periodo di programmazione 2014-2020), quella che potremmo definire la Sicilia «rurale».

È presumibile che per il presente periodo di programmazione, eccetto alcune variazioni, la situazione, dal punto di vista generale, rimarrà quella di una regione connotata da un ampio assetto rurale peraltro pressoché coincidente con la geografia delle aree interne.

Ciò conferma che, a parte le 5 Aree Interne selezionate per la sperimentazione della SNAI, buona parte del territorio regionale deve far conto, per lo sviluppo locale, di strumenti e risorse riconducibili allo sviluppo rurale e all'interpretazione restrittiva che di fatto la programmazione regionale ha dato al ruolo dei GAL i quali, invece, avrebbero dovuto costituire il laboratorio dello sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD).

Aree eleggibili
355 Comuni

LEADER 2007-2013

- Elmos
- Eloro
- Etna
- Gallo di Castellamare
- I.S.C. Madonie
- Isole di Sicilia
- Kalat
- Leader Sicilia Centro Meridionale
- Metropoli Est
- Notibolei
- Nebrodi Plus
- Peloritani, Terre dei Miti e della Bellezza
- Rocca di Cerere
- Sicani
- Terre del Nisseno
- Terre dell'Etna e dell'Alcantara
- Terre Normanne

GAL
315 Comuni

Le risorse per lo sviluppo locale in Sicilia

Quali risorse saranno destinate allo sviluppo locale in Sicilia, nel periodo di programmazione comunitaria 2014-2020?

Rinviando, per una disamina più dettagliata, al quadro sinottico che segue, possiamo sinteticamente qui affermare che nell'attuale periodo di programmazione, ispirato alla filosofia dello sviluppo locale, soltanto il 10% delle risorse complessive disponibili sarà a questo destinato.

A parte tale esiguità di risorse, emerge chiaramente una forte sperequazione fra poli urbani e Aree Interne e fra Aree interne che partecipano alla SNAI ed Aree Interne che non vi partecipano.

2014 - 2020

Le risorse a disposizione della Sicilia ammontano a circa 7,65 miliardi di euro. Di cui:

- 4,5 miliardi
PO FESR;

- 2,2 miliardi
PSR

- 0,82 miliardi
PO FSE

- 0,12 miliardi
di euro FEAMP

Di queste risorse soltanto 776 milioni (circa il 10%) saranno destinati agli strumenti di sviluppo locale

1) Un totale di 580 milioni andrà a vantaggio di 83 Comuni attraverso:

- ITI urbani (agende urbane): 420 milioni di euro

- ITI SNAI: 160 milioni di euro

- Risorse nazionali (PON Metro e fondo SNAI), programmi diretti e agevolazioni aggiuntive al momento non quantificabili

2) Un totale di 196 milioni di euro andrà a beneficio di 307 Comuni attraverso:

- GAL 114: milioni di euro

- CLLD (Fesr): 60 milioni di euro

- GAC: 22 milioni di euro

Quale strategia per lo sviluppo *place based* in Sicilia?

La Sicilia non ha un piano di sviluppo regionale.

Già questa circostanza dovrebbe, più di ogni altra, chiarire i motivi di una programmazione che non tiene conto né dei bisogni espressi dai sistemi locali della regione né degli indirizzi espressi dalle *policies* di sviluppo dello «spazio europeo».

Allo stato attuale, le esigue risorse destinate dalla programmazione regionale allo sviluppo locale escludono, di fatto, la maggior parte delle comunità e dei territori dalla possibilità di sperimentare, in concreto, percorsi di sviluppo. Tali esigue risorse, peraltro, appaiono concentrate, attraverso la strategia ITI, sia nelle Agende Urbane delle tre Città Metropolitane e dei Comuni o loro aggregazioni superiori ai 100 mila abitanti sia nelle 5 aree SNAI.

Il risultato, in pratica, è che a parte i pochi strumenti a disposizione con l'approccio LEADER, ben 307 Comuni ed un totale di circa 2 milioni e seicentomila abitanti sono attualmente esclusi da strumenti e risorse per lo sviluppo locale.

I principali limiti della strategia regionale



1) In un periodo di programmazione ispirato alle politiche di sviluppo place based, soltanto il 10% delle risorse è destinato agli strumenti di sviluppo dei sistemi locali di area vasta.

2) In un regione connotata da uno sviluppo non polarizzato, le poche risorse per lo sviluppo locale sono concentrate nei poli urbani e nelle aree SNAI.

Ipotesi di interventi correttivi in corso di programmazione

A fronte della situazione sin qui descritta, si reputano opportuni interventi correttivi che potremmo distinguere in ordinari e straordinari.

Fra i primi, sarebbe auspicabile l'aumento delle risorse destinate al plurifondo CLLD, in modo tale da garantire, in particolare ai territori esclusi dagli strumenti ITI e SNAI, la disponibilità di risorse per lo sviluppo locale non soltanto attraverso il FEASR e le poche risorse del FESR, ma anche, ad esempio, attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE). Ciò varrebbe a poco senza la rimozione di antichi ostacoli ad un'efficiente gestione dei fondi strutturali da parte della Regione Siciliana. Il potenziamento del dialogo interistituzionale, l'attivazione di procedure negoziali fra autorità regionali di gestione e sistemi locali, le prospettive di allineamento fra sistemi di sviluppo e sistemi istituzionali potrebbero rappresentare idonei strumenti correttivi.

In tal senso, si reputa opportuna un'attenta osservazione del programma di rafforzamento amministrativo della Regione Siciliana.

Per quanto riguarda invece gli strumenti straordinari, un'ipotesi percorribile è costituita dall'utilizzo del *Joint Action Plan* (Programma di Azione Comune) che peraltro potrebbe favorire, attraverso la sua attivazione in aree sperimentali, percorsi di specializzazione intelligente dei sistemi di sviluppo locale.

Quali strumenti per lo sviluppo dell'area vasta?



1) Strumenti ordinari: il plurifondo CLLD (artt. 32 e ss. Regolamento UE n. 1303/2013)



2) Strumenti straordinari: JAP Joint Action Plans (artt. 104 e ss. Regolamento UE n.1303/2013)



Quali politiche?



1a) aumentare le dotazioni finanziarie del plurifondo CLLD, integrando FESR, FSE, FEASR e FEAMP (almeno 700 milioni di Euro)

1b) garantire piste di accesso privilegiate ai fondi nazionali e diretti per i sistemi CLLD e strumenti di dialogo interistituzionale strutturato fra le Autorità di Gestione

1c) incentivare l'allineamento fra assetti politico-istituzionali e sistemi locali di sviluppo

2a) promuovere la "specializzazione intelligente" dei territori

2b) attivare gli strumenti straordinari in via sperimentale (almeno 4 laboratori regionali per un totale di 300 milioni di Euro)